学术专论

再论“内外皆轻”权力格局与清末民初政治走向

李细珠

［摘要］辛亥鼎革之际，清朝中央与地方权力关系已演变为“内外皆轻”的权力格局，是清末新政时期清廷中央集权对地方督抚收权的结果。关于“权力流向”问题，在清末民初从君主专制走向民主共和的制度变迁与重建的过程中，清政府的统治权力经由南京临时政府与南京临时参议院，最终转移到袁世凯北洋集团。清末“内外皆轻”权力格局对民初政治走向的重要影响，是辛亥革命在清廷中央与地方督抚权威一并衰落之际爆发，以袁世凯为首的北洋集团乘势而动，从军人干政到军人主政，试图重建统治权威而未能奏效，政局分崩离析，导致民国初年的军阀政治。民初军阀不是清末地方督抚势力自然增长的延伸，而是掌握军队尤其是新军的新生势力的崛起。

［关键词］清末新政　内外皆轻　权力格局　辛亥革命　北洋军阀
［中图分类号］K252　［文献标识码］A　［文章编号］1002－8587（2017）－02－0009－15

几年前，笔者在研究地方督抚与清末新政课题时，曾提出清末新政时期中央与地方权力格局演变为“内外皆轻”，在一定程度上补充或修正了自罗尔纲以来所谓“内轻外重”权力格局说。[①]“内外皆轻”说的提出，在学界引起了某些关注。孙燕京教授曾撰文鼓励并提出质疑，[②]促使笔者继续思考，深感有必要进一步阐释和深入论证。本文即因此而作，谨就教于孙教授及学界同仁。

一、“内外皆轻”含义再释

所谓清末“内外皆轻”权力格局的核心意涵，具体涉及清末新政时期中央与地方权力关系问题。

首先必须明确什么是“权力”。“权力”作为社会学与政治学的重要概念，一般而言有广义和狭义之分：广义的权力是指对事物的影响力和支配力，大致可分为社会权力和国家权力两类；

［收稿日期］2017－01－02
［作者简介］李细珠（1967－），男，中国社会科学院近代史研究所研究员，北京 100006；xzli@ cass. org. cn

① 参见拙文《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》，《清史研究》2012 年第 3 期；《辛亥鼎革之际地方督抚的出处抉择——兼论清末“内外皆轻”权力格局的影响》，《近代史研究》2012 年第 3 期。又见拙著《地方督抚与洣末新政——晚清权力格局再研究》，社会科学文献出版社，2012 年，第 363—443 页。

② 孙燕京：《“内轻外重”抑或“内外皆轻”？——评李细珠〈地方督抚与洣末新政〉兼论晚清政治史研究》，《近代史研究》2014 年第 2 期。按：文中引述此文仅夹注页码。

狭义的权力指国家权力，就是统治者为了维护其统治利益和建立某种统治秩序而具有的制度性支配力。这种制度性支配力，实际上就是制度设计的产物，是制度的规定性效力。“权力是一种某个职位的占有者可以使用而非必须使用的东西，它反映的是一种潜在能力而非实际现象。”①可见，权力与制度规定的职位相关，其实际效力取决于对相关制度执行的程度。权力的大小关键在于对制度的掌握和利用的程度，也就是掌握和利用制度发挥影响力和支配力的程度。如果能有效地掌握和利用制度而发挥较大的影响力和支配力，就可谓权力大（或曰“重”），反之则可谓权力小（或曰“轻”）。本文正是从这个意义上，理解清末权力格局的“内外皆轻”。

关于晚清权力格局问题，一般都是在中央与地方权力关系的框架之内讨论，学界长期以来多持“内轻外重”说。这个说法最早源自太平天国史研究大家罗尔纲。罗尔纲从湘军的兴起，论证咸同以后“兵为将有”的起源，指出将帅各私其军而出任疆寄，造成“外重内轻以致于分崩割据的局面”，并在此基础上提出“督抚专政”说，认为地方督抚“既擅兵柄，又握有地方上的财政、民政等政权，于是他们便上分中央的权力，下专一方的大政，便造成了咸同以后总督巡抚专政的局面”①。罗先生的这个观点在学界有非常广泛的影响，但也不断受到挑战和修正。从王尔敏、刘广京到刘伟，基本上赞同晚清权力格局出现“外重内轻”局面，但还不至于到“督抚专政”地步。② 邱涛则全面修正罗先生的观点，认为在晚清既没有形成“内轻外重”的局面，也没有出现所谓“督抚专政”。③ 值得指出的一点是，既往相关研究在时段上主要局限于太平天国兴起的咸同时期，至多延伸到庚子事变，而对庚子以后的清末新政时期则缺乏实证研究，笼统地谈论“晚清”只不过是逻辑推论而已。

笔者的研究重点是清末新政时期地方督抚权力的变化与清廷中央集权的关系，在时段上正可弥补既往相关研究之不足。庚子事变时期的东南互保是地方督抚权力的最高峰。清廷在庚子事变之后开始实行新政，进行各项制度改革，其中一个重要目标是中央集权，尤其预备立宪，明确标榜“大权统于朝廷”。其时，清廷之要中央集权，就是要调整和收束自咸同军兴以来地方督抚增大的权力。通过对清末新政时期地方督抚权力变化的研究，笔者认为，辛亥鼎革之际，中央与地方权力关系实际上已演变为“内外皆轻”的权力格局。在清末庚子至辛亥期间，随着新政尤其是预备立宪的开展，清政府不断加强中央集权措施，地方督抚的权力被收束而日益变小，其干政的影响力也有一个逐渐减弱的趋势。但与此同时，清政府中央集权的实际效力却并不显著，反而随着统治集团内部矛盾的激化而有削弱之势。这便形成“内外皆轻”的权力格局。一方面，清廷并没有建立强有力的中央政府，也未能真正控制全国的军权与财权，中央集权有名无实；另一方面，各省督抚也不能有效地控制地方军权与财权，在地方已没有强势督抚，更没有形成强大的地方势力。清末新政从制度上使权力交接失控。武昌起义前夕，正是地方督抚权力明显削弱，而清廷中央集权尚未强固之时，在此权力转换临界的关键时刻，革命爆发，清廷中央不能控制地方，地方无力效忠清廷，清王朝最终覆亡。

需要特别说明的是，“内外皆轻”权力格局的形成，是清末新政时期清廷中央集权对地方督抚收权的结果，适应时段在“清末新政时期”，尤其是武昌起义前夕。职是之故，“内外皆轻”说的提出，不是对罗尔纲先生“内轻外重”说的颠覆，而只是一定程度的补充或修正。准确地说，要讨论咸同以来到宣统末年所谓“晚清时期”权力格局的演变，可以说有一个从“内轻外

---

① 罗尔纲：《清季兵为将有的起源》，《中国社会经济史集刊》第 5 卷第 2 期，国立中央研究院社会科学研究所，1937 年 6 月，第 235—250 页；《湘军新志》，商务印书馆，1939 年，第 232 页。

② 王尔敏：《淮军志》（成书于 1967 年），中华书局 1987 年据台北中研院近代史研究所专刊〈22〉1981 年 2 月版影印本，第 376—385 页；刘广京：《晚清督抚权力问题商榷》，原载《清华学报》新 10 卷第 2 期，转见《中国近代现代史论集》第 6 编，台湾商务印书馆，1985 年，第 341—386 页；刘伟：《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》，湖北教育出版社，2003 年，第 402—403 页。

③ 邱涛：《咸同年间清廷与湘淮集团权力格局之变迁》，北京师范大学出版社，2010 年，第 13—48 页。

重”到“内外皆轻”的转变，发生此种转变的转折点就在庚子事变。

对于笔者所谓清末权力格局“内外皆轻”说，孙燕京教授在鼓励之余，进一步质疑地方督抚权力究竟是“重”还是“轻”。她认为：“在中央全力集权的过程中，地方督抚们是否乖乖就范，老老实实地交出了手中的权力？对朝廷特别是少壮派亲贵的虎视眈眈，督抚们是否束手无策？这是值得讨论的问题。”随后，她提出了五点疑问：“一、督抚是否乖乖就范？二、督抚的应对；三、‘忠与非忠’；四、为什么集权之后中央还‘无法控制地方’？五、权力的流向。”（第145页）所谓“权力的流向”问题留待下节讨论。前面四点疑问，按照孙教授的解答，基调是肯定督抚权力之“重”。她认为，在清末新政时期，中央与地方权力争斗异常激烈，面对清廷中央的收权，督抚们绝不肯乖乖就范，而是想方设法做了保留，以便继续在一些重大问题上“掣肘”中央，至少是不合作；督抚应对方式是联衔上奏，如果不以“要挟”理解的话，至少也是“聚众壮胆”；督抚并不是无力效忠，而是无心、无意，就是“离心离德”。在她看来，“清末的‘外重’不一定以‘权重’的形式出现，而是以‘离心离德’的形式呈现。”她进而认为：“关键性的解释漏洞出在“中央无法控制地方”这一句上。清末新政设立了名目繁多的职能部门，收走了督抚手中的权力，应该说当即生效——有“法”控制。但结果却是“无法控制”，这就说明收回的权力没有生效（用李细珠的话是“实际效力并不显著”），那就是说有“法”而“不能”。这是一种什么局面？只能以督抚坐大了、尾大不掉、指挥不动解释。换一句话就是，表面上权已不在手，但“势”大、能量大，是另一种“重”。用一种或许欠妥的比喻，就像督抚身边存有巨大的“黑洞”或者“暗物质”。有了它，谁能说权已不重了呢？”（第146—147页）这一段的关键还是说的地方督抚权力之“重”。

对于孙燕京教授的质疑，笔者并不认同，下面拟作三方面的解释：其一，清廷通过新政确实从制度上收回了地方督抚一些重要的权力。咸同军兴以后地方督抚权力增大的表征，主要是“兵为将有”和“就地筹饷”，就是军事权和财政权的扩大。庚子事变之后清廷实行新政，在调整和收束地方督抚的权力方面，首当其冲者也是军事权和财政权，另外还有司法权、外交权、人事权、行政权，等等。在新政与立宪的过程中，清廷中央集权的手法，主要是通过在中央设立军事、财政等各职能部门，相应地在各省设立下级机构，垂直掌控，直接剥夺了地方督抚在军事、财政、司法、外交、人事与行政等方面的权力，从制度设计上把地方督抚的相关权力收归中央，逐步加强了中央集权，而使地方督抚权力越来越缩小。在此过程中，无不遭到地方督抚的激烈抵抗，中央集权与地方分权的矛盾激化，但结果大都是督抚不得不退让。现实中，部臣不断侵夺疆吏之权，如时人所谓：

> 顷岁以来，学部保提学使，度支部设监理财政官，民政部保巡警道，农工商部保劝业道，法部保提法使，各安置私人，攘夺地方一部分之事，内外直达，守法之官骎骎干预行政，欲堕坏行省规制，而侵天子用人之权。……复见度支部尚书载泽奏定盐务章程三十余条，将盐运使以下各官归其任用。夫一省之大，至重要者只此数事，而皆画界分疆，一任部臣包揽而去，督抚孤居于上，已成赘疣。①

从制度设计上看，清廷通过中央集权的举措，由中央各职能部门分割了地方督抚的多种权力，使地方督抚权力逐渐缩小，是不争的事实。

其二，清廷中央集权并没多大实际效力，没有实际掌握从督抚手中收回的各种权力。清廷从制度上收回地方督抚不少重要权力，但因为亲贵专权，内部矛盾重重，政出多门，实际上破坏了中央集权的效力，未能真正掌握这些权力。一个显著的事例是，清廷通过中央集权，把新军的指挥权、调遣权收归军谘府、陆军部，但事实上，军谘府、陆军部并不能有效地指挥和调遣新军。

---

① 胡思敬：《劾度支部尚书载泽把持盐政折》（宣统二年三月十一日），《退庐疏稿》卷2，南昌问影楼，1913年，第19—20页。

新出监国摄政王载沣日记记事非常简略，但对收紧军权记载很详细，诸如载沣自代宣统皇帝为全国海陆军大元帅，载涛、毓朗为军谘处（府）大臣，载洵为海军大臣，廕昌为陆军大臣，载涛、毓朗、载搏为训练禁卫军大臣，① 等等，均认真抄录有关上谕，可见其用心之良苦。他还特别记录了把北洋新军六镇指挥权、调遣权收归陆军部的事实：宣统二年（1910）八月二十三日，“内阁奉上谕：‘第一、二、三、四、五、六镇均归陆军部直接管辖。’” 二十九日，“直督奏二、四镇办法，代朱批：‘览悉。嗣后遇有调遣，准由该督一面再电奏请旨后，方可暂由该督节制。余著仍行懔遵前旨办理。’”② 北洋新军六镇收归陆军部管辖，但事实上陆军部并不能有效指挥。武昌起义爆发后，清廷派陆军大臣廕昌督师进剿，但廕昌不能如意指挥前线军队，这些军队恰恰正是袁世凯的“北洋旧部”。在这种情况下，清廷才不得不召回廕昌，而被迫起用蛰伏多时的袁世凯，并授袁世凯为钦差大臣，谕令：“所有赴援之海陆各军，并长江水师，暨此次派出各项军队，均归该大臣节制调遣。……此次湖北军务，军谘府、陆军部不为遥制，以一事权。”③ 此所谓“军谘府、陆军部不为遥制”之说，正说明在武汉前线，军谘府、陆军部已经被迫自动放弃了军权，清廷中央集权之效力可想而知。所谓“中央无法控制地方”，只是清廷实际上不能掌控收回来的权力，并不是督抚坐大而权“重”，不能简单地推论为：“只能以督抚坐大了、尾大不掉、指挥不动解释。换一句话就是，表面上权已不在手，但‘势’大、能量大，是另一种‘重’。”

其三，地方督抚在制度上失去许多重要权力，在实际上处于无能为力状态。清廷通过新政加强中央集权，相应地削弱了地方督抚权力，使督抚在地方办事艰难。如时论所谓：“自中央集权之说中于中央政界之心理，而督抚之权日削，而外省之力日瘠，迄于今几无一款之可筹、一事之能办，疆臣愤不能平，则相率托词乞退。呜呼，其流毒之巨有如是也。”④ 仍可以军权为例。清廷收回各省新军的指挥权、调遣权统归军谘府、陆军部，使地方督抚虽有节制新军之名义，而没有指挥、调遣新军之实权。武昌起义爆发，各省督抚应对无方，正如御史陈善同所说：

> 各省督抚，膺千余里土地之重寄，为数千万人民之所托命，万不可无调遣兵队之权，以资镇摄。苟既命以如此重大之任，而复靳兵权而不予，是不啻缚其手足而使临民上，欲求无事不可得也。疑其人而罢其督抚之任可也，任之而复疑之，缚其手足不可也。今各省会城之变，大抵皆坐此弊，则兵权集于中央之说误之也。……今则各省陆军皆一律归部直接管辖矣，各该督抚均不能直接调遣矣，若不速为变计，乱未已也。⑤

直隶总督陈夔龙感同身受，曾痛陈疆臣失去兵权之害，有谓：“余于宣统己酉腊月，履直督任，所辖北洋第二、第四两镇，兵力甚强，足以建威销萌。新党不便，怂恿京师权贵收归部中直辖，监国贸然允之。疆臣职司疆土，直隶尤屏蔽京师，一旦骤失兵柄，其何能淑。疏凡再上，以去就力争，卒未能收效果。”⑥ 辛亥鼎革之际，地方督抚面对革命，除少数顺应世变潮流以外，尽管可能有多数督抚想效忠清王朝，但大都有心无力而已。独立各省督抚既无法控制新军，也不能筹集军饷，大都成为无兵无钱的光杆司令，只能消极应对革命形势。

概而言之，地方督抚之权“轻”，是清廷通过新政实行制度变革的结果。对此，时人有深刻的体察。资政院议员于邦华认为，清廷实行中央集权措施是地方督抚无权办事的症结，有谓：

---

① 爱新觉罗·载沣：《醇亲王载沣日记》，群众出版社，2014 年，第 330—331、374—376、393—394、410—411 页。

② 《醇亲王载沣日记》，第 366 页。

③ 《宣统政纪》卷 62，宣统三年九月上，《清实录》第 60 册，中华书局，1987 年，第 1132、1140 页。

④ 《时评·其一》，《申报》，宣统二年八月九日，第 1 张第 6 版。

⑤ 《宣统三年九月初七日御史陈善同奏折附片一》，中国史学会主编：《辛亥革命》（五），上海人民出版社，1957 年，第 473 页。

⑥ 陈夔龙：《梦蕉亭杂记》，中华书局，2007 年，第 122 页。

> 现今各省谘议局与督抚冲突事件，不能说是民气嚣张，而归咎于各省谘议局，实缘议决之事各省督抚不去执行，所办之事又不能洽于民心，心之不平，其气益不可遏。然亦不能归咎于各省督抚，我国行政机关有种种牵掣，况近日民间搜括殆尽，财政无着，又有中央集权之说使督抚愈不能办事，是以对于议决之事往往不能执行，甘受人民唾骂，则督抚自有督抚难处。①

御史胡思敬更是尖锐地指出，清廷中央集权直接导致各省“都成散局”的严重后果，有谓：

> 自中央集权之说兴，提学使为学部所保之员，巡警道为民政部所保之员，劝业道为商部所保之员，皆盘踞深稳，不敢轻言节制。而又司法独立，盐政独立，监理财政官气凌院司，亦骎骎有独立之势。一省之大，如满盘棋子，都成散局。将来天下有变，欲以疆事责之督抚，而督抚呼应不灵；责之学使以下各官，而各官亦不任咎。②

胡思敬不幸言中，武昌起义之后地方督抚无力效忠朝廷的惨痛事实可为明证。调兵不动，筹款不成，办事不能，谁能说督抚还是权“重”？

二、所谓“权力流向”问题

所谓“权力流向”问题，涉及权力的转移或再生，与制度建设直接相关。孙燕京教授认为：“从广泛意义上说，权力大致是常量，一个变轻，另一个（相对待的一方）自然趋重。那么，内外皆轻便于理不通。”（第 145 页）这只是简单的逻辑推论，与实际史实并不相符。关键在于权力不是物质的东西，也不是实际的能量，如前引安东尼·奥罗姆《政治社会学》所谓只是“一种潜在能力而非实际现象”，作为一种制度的规定性效力，这种效力只有在掌握和利用制度的情况下才能发挥出来，否则就是无效力。可见，权力不是“常量”，并不简单地遵循此消彼长的规律。所谓“权力流向”，既与制度的掌控和利用相关，也与制度变迁相关。

接下来的问题是，清末中央与地方权力关系形成“内外皆轻”格局之后，权力到哪里去了？这是孙教授与一般读者问得较多的问题。笔者有一个比较概括的说法：“当清廷中央与地方督抚的权威一并衰落之时，军人势力崛起，从而出现军人干政局面。”（拙著《地方督抚与清末新政》第 410 页）也就是说，权力从清廷中央和地方督抚转移到军人势力。话说简单，但要深入探讨还有较大空间。需要解决的问题是，权力具体究竟是如何转移的呢？

孙燕京教授也认为：“如果我们放大视野，观察一番清末中国的政治格局，那么，权力的流向就清楚了，那就是清王朝衰弱了，其他政治势力不断崛起，比如革命排满、拥护共和的革命党；比如反对流血、提倡立宪的立宪派；比如压抑已久支持改变的广大民众；当然最大的获益者还是心机特重、善于权术的袁世凯。”（第 147 页）这是对辛亥革命之后中国政局变动非常到位的观察。需要追问的是，最后的赢家为什么是袁世凯？要理解这个“权力流向”问题，关键还是要解剖革命之后的制度变迁与重建问题。

现代西方政治学理论表明：“政权崩溃之后出现的是权力真空。……如果在旧政权消失之后，余下的各种社会力量的强弱相差很大，那么最强大的社会力量或社会力量的联盟也许只需相对说来较少地扩大一下政治参与，便能够填补这一真空并重建权威。”③ 武昌起义之后，清王朝政权土崩瓦解，革命党人、立宪派与旧官僚等多种势力纷起竞争，最后是作为“最强大的社会力量或社会力量的联盟”的袁世凯北洋集团收拾残局，并试图重建统治权威。这个逻辑思路很是清晰，清末民初历史演变事实也大体如此。

---

① 《资政院第一次常年会议场速记录》第 9 号，宣统二年九月二十日。

② 胡思敬：《请罢新政折》（宣统二年五月二十日），《退庐疏稿》卷 2，第 37 页。

③ 〔美〕塞缪尔·P·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社，1989 年，第 290 页。

具体来说，辛亥革命之后制度变迁与重建的过程大致可分为两步：革命与和谈，正是这两步比较完整地完成了权力转移过程，用非常粗线条的图式表示，就是：清政府→孙中山南京临时政府→袁世凯北洋政府。

第一步：革命，就是通过武装起义，革命党人、立宪派与旧官僚联合势力在各独立省区建立革命政权，以此为基础成立南京临时政府，分享了部分国家统治权力，与北方清政府形成南北对峙局面。武昌起义后，湖北、湖南、陕西、江西、山西、云南、上海、贵州、浙江、江苏、广西、安徽、福建、广东、四川等十五省区相继独立。为什么不能一鼓作气夺取全国政权，这既与此次革命没有统一领导与规划的分散性特点有关，也与各独立省区内部矛盾重重有关。从各独立省区革命的实际情况来看，各地革命党人发动起义大都各自为政，相互联系与支持的情况不多，尤其是各地革命政权的建立情况较复杂，多少都掺杂了革命党人、立宪派与旧官僚等多种势力的争斗，本来并不强大的革命力量内耗很严重。如首义省份湖北，革命党人鼓动新军起义，以谘议局为代表的立宪派人士被迫附从，结果却推举新军协统黎元洪出任湖北军政府都督。再如首先响应省份湖南，革命党人焦达峰等人建立革命政权，立宪派勾结旧军官发动政变，谘议局议长、立宪派首领谭延闿继任都督，湖南革命政权完全落入立宪派手中。即使在革命派内部，其实也不无分歧和矛盾，如上海，本是革命的重要策源地，同盟会中部总会与光复会的活动都颇为活跃，但在起义之后，同盟会派陈其美成立沪军都督府，光复会首领李燮和大为不满，转而另立吴淞军政分府，革命党内部的派系矛盾充分显露。不仅如此，各省区革命政权之间也有矛盾，以致在南部中国地区形成武昌与上海两个政治中心：武昌为首义之区，革命力量集聚较多；上海为东南重镇，资产阶级与立宪派颇为活跃。正是以此两地为中心，各派政治势力为筹建统一中央政府而展开了激烈的争斗，甚至出现了所谓“政府设鄂，议会设沪”① 的妥协议案。直到革命领袖孙中山回国，被各省代表会议选举为临时大总统，在南京成立中华民国临时政府，表面上暂时解决了独立省区内部各革命政权之间的权力争斗，但南北两个政权对峙，并没有达到革命的最终目的，孙中山领导的南京临时政府只是占有半壁江山，还不足以充分享有完全的国家权力。孙中山当选第一任临时大总统，南京临时政府成立，在某种意义上颇有无奈的意味。其中“临时”一词颇可玩味，实际上充分表明了这个革命政权的过渡性意义。孙中山当选临时大总统时，就曾致电袁世凯表示虚位以待之心，有谓：

> 文前日抵沪，诸同志皆以组织临时政府之责相属。问其理由，盖以东南诸省久缺统一之机关，行动非常困难，故以组织临时政府为生存之必要条件。文既审艰虞，义不容辞，只得暂时担任。公方以旋转乾坤自任，即知亿兆属望，而目前之地位尚不能不引嫌自避；故文虽暂时承乏，而虚位以待之心，终可大白于将来。望早定大计，以慰四万万人之渴望。②

孙中山在就职典礼上的宣誓更是明确表示：“至专制政府既倒，国内无变乱，民国卓立于世界，为列邦公认，斯时文当解临时大总统之职。”③ 虽然孙中山领导的南京临时政府通过革命的方式，从清政府手中取得了各独立省区的统治权力，但这只是暂时的，随时都在准备交给袁世凯，只要袁世凯达成推翻清朝建立民国的革命目的。

第二步：和谈，就是通过所谓“南北和谈”，袁世凯依靠北洋集团，借革命之力，迫使清帝退位，继任临时大总统，建立南北统一的中央政府，攫取了全部国家统治权力。南北和谈在革命之后不久就开始启动，甚至与革命交叉进行，只是因为南京临时政府的成立而一度出现波折，但南北双方事实上始终没有真正放弃议和，交易仍在秘密进行。“代表会形式上取消，而南北运

---

① 《张謇等致庄蕴宽密函》，上海社会科学院历史研究所编：《辛亥革命在上海史料选辑》，上海人民出版社，1981 年，第 1070 页。

② 《致袁世凯电》，广东省社会科学院历史研究室、中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室、中山大学历史系孙中山研究室合编：《孙中山全集》第 1 卷，中华书局，1981 年，第 576 页。

③ 《临时大总统誓词》，《孙中山全集》第 2 卷，第 1 页。

用，未曾停止，仍由伍、唐在内幕沟通商洽。”① 袁世凯在唐绍仪辞去代表职务后便与伍廷芳直接通过电报联系，唐绍仪也仍在上海与伍廷芳不断地进行秘密交涉。这个时期，双方交涉的主要内容集中在袁世凯迫使清帝退位的交换条件上，即孙中山在清帝退位后辞去临时大总统职务，并推举袁世凯为民国大总统。对此，南方各派政治势力基本上赞同，孙中山也并不反对。在和谈期间，袁世凯对南京组织临时政府和孙中山当选临时大总统颇为不满。他致电伍廷芳诘问：“此次选举总统是何用意？设国会议决为君主立宪，该政府暨总统是否亦即取消？”② 他还通过唐绍仪询问伍廷芳：“孙君肯让袁君，有何把握，乞速详示。”③ 迫切希望得到南方的切实保证。孙中山通过伍廷芳向袁世凯明确表示：“如清帝实行退位，宣布共和，则临时政府决不食言，文即可正式宣布解职，以功以能，首推袁氏。”④ 袁世凯得到孙中山的这个保证后，便开始加紧进行“逼宫”，迫使清廷退位。此后南北和谈的核心内容是清帝退位优待条件。1912 年 2 月 12 日，清帝接受优待条件，宣告退位。13 日，孙中山向南京临时参议院辞去临时大总统职务，并举袁世凯以自代。15 日，南京临时参议院选举袁世凯为新任临时大总统。3 月 10 日，袁世凯在北京正式宣誓就任临时大总统，随后组织临时统一政府，完全攫取全国统治权力。

需要特别解释两个问题：一是袁世凯何以能成为最后的赢家，也就是说清政府的权力最后为什么会转移到袁世凯手中？孙燕京教授对于袁世凯是否“军人发迹”或“军人起家”的问题多有辨析（第 147 页），不无道理，但有点偏离笔者讨论问题的重心。无论对“发迹”或“起家”如何理解，可以肯定的是，北洋新军是袁世凯在清末民初政坛崛起与纵横捭阖最大的政治资本。一个不可否认的事实是，武昌起义之后，被黜多年的袁世凯能够迅速东山再起，并实际控制清政府的军政大权，就是因为他手中掌握着一支强大的北洋新军。北洋新军是清末“中国陆军的核心”，与南方民军相比，虽然在数量上可能并不占优势，“可是作为一支战斗力量来说，他们统一的指挥、训练和划一的装备，都使他们优于民军”⑤。当时，一些外国军事观察家通过对广州、上海、苏州、武昌和南京等地驻军的研究后，认为：“革命军队显然不如忠于清皇朝的军队。……除了极少数例外，革命军队一般都是‘军纪涣散的乌合之众’。如果北洋军队全力支撑清皇朝，革命军队将不是它的对手。”⑥ 南方民军的情况到底如何呢？据曾任广东军政府都督和南京临时政府总统府秘书长的胡汉民回忆说：

> 南京军队隶编于陆军部者，号称十七师，然惟粤、浙两军有战斗力。……其他各部，乃俱不啻乌合，不能应敌。盖当时党人对于军队，不知如法国革命及苏俄革命时所用之方法，能破坏之于敌人之手，而不能运用之于本党主义之下。由下级干部骤起为将，学问经验，非其所堪。又往往只求兵数增加，不讲实力，此为各省通病，而南京则尤甚也。⑦

显然，南方民军要战胜北洋新军是相当困难的。正因为有强大的北洋新军的存在，才使南方革命势力对袁世凯不敢等闲视之。

其时，国内外多种政治势力都期待着袁世凯重新出山。据英国《大陆报》特派员观察认为：“其时只有一个人可以应付时局，只有一个人能在与南方军对垒时可以使北方军队服从，这个人就是被贬的袁世凯。”⑧ 英国《泰晤士报》驻北京记者莫理循转述日本武官青木宣纯的话说：

---

① 张国淦编：《辛亥革命史料》，（香港）大东图书公司，1980 年，第 297 页。

② 《袁世凯电责南京组织政府电》，“中华民国开国五十年文献编纂委员会”编：《开国规模》，（台北）正中书局，1974 年，第 536 页。

③ 《致孙文黄兴电》，丁贤俊、喻作凤编：《伍廷芳集》下册，中华书局，1993 年，第 440 页。

④ 《复伍廷芳电》，《孙中山全集》第 2 卷，第 23 页。

⑤ 参见〔美〕拉尔夫·尔·鲍威尔：《1895－1912 年中国军事力量的兴起》，陈霞飞等译，中国社会科学出版社，1979 年，第 125、298 页。

⑥ 参见〔澳〕冯兆基：《军事近代化与中国革命》，郭太风译，上海人民出版社，1994 年，第 284 页。

⑦ 《胡汉民自传》，《近代史资料》1981 年第 2 期（总 45 号），第 59 页。

⑧ 〔英〕埃德温·丁格尔：《辛亥革命目击记：〈大陆报〉特派员的现场报道》，陈红民等译校，中国青年出版社，2002 年，第 156 页。

“袁世凯的权力时时刻刻在增长。他会拥有独裁权力。他能得到他所要求的任何条件。他是皇室的唯一希望，他在中国有信誉，在外国有好名声，是唯一可望从目前的动乱中恢复秩序的一个人。”① 庆亲王奕劻向摄政王载沣提议起用袁世凯时认为：“此种非常局面，本人年老，绝对不能承当，袁有气魄，北洋军队都是他一手编练，若令其赴鄂剿办，必操胜算，否则畏葸迁延，不堪设想。且东交民巷（各国驻华使馆——引者注）亦盛传非袁不能收拾。”② 当时形成“非袁不可”的局面，关键就是袁世凯拥有北洋新军。清政府无法驾驭北洋新军，不得不起用旧臣袁世凯。袁世凯被起用后，很快出任内阁总理大臣，并迫使摄政王载沣退归藩邸，攫取了清朝行政大权。庸弱的隆裕太后也不得不把清廷命运完全交付袁世凯，在召见袁世凯内阁时，有谓：“顷见庆王等，他们都说没有主意，要问你们，我全交与你们办。你们办得好，我自然感激，即使办不好，我亦不怨你们。皇上现在年纪小，将来大了也必不怨你们，都是我的主意。”③ 在革命党炸死良弼后，隆裕太后闻讯颇感绝望，禁不住当朝掩面而泣曰：“梁士诒啊！赵秉钧啊！胡惟德啊！我母子二人性命，都在你三人手中，你们回去好好对袁世凯说，务要保全我们母子二人性命。”④ 其时，袁世凯正在暗中操纵南北和谈。为了攫取民国大总统权位，袁世凯不惜牺牲清廷，与南方革命政府磋商优待条件，迫使清帝退位。清廷无可奈何，发布上谕：“著授袁［世凯］以全权，研究一切办法，先行迅速与民军商酌条件，奏明请旨。”⑤ 一纸上谕，使清廷完全把自己的命运交给了袁世凯。袁世凯毫不犹豫地以清廷为筹码向南方革命政府换取了民国大总统的权位。

二是袁世凯的统治权力来源问题，即袁世凯是直接继承了清政府的统治权力还是攫取了新生的中华民国政权的统治权力？也就是说清政府的权力是如何转移到袁世凯手中的呢？袁世凯在辛亥鼎革之际玩弄两面手法，一面挟清廷以对抗革命，一面借革命以逼迫清帝退位，从而登上民国大总统宝座，成为最后的赢家，“时人谓之新式曹操”⑥。乱世枭雄曹操，是篡位窃国的代名词。关于袁世凯的“窃国”，也即其统治权力来源问题，历来有两种说法：逊清遗民认为袁世凯所窃之“国”，是“大清”朝⑦；与清朝遗民不同，后世论者则从革命史的角度立论，认为袁世凯篡夺了辛亥革命的果实，所窃之“国”是新生的“中华民国”⑧。一个值得注意的现象是，在辛亥百年之际，学界有人翻出尘封久远的《清帝逊位诏书》，把清帝退位描述为中国版的“光荣革命”，认为清政府的统治权力是通过《清帝逊位诏书》转移到袁世凯手中，意即袁世凯直接继承了清朝的统治权力。此似是而非之新说，实不脱逊清遗民立论之窠臼，甚至还不如某些殉清遗民如胡思敬之流看得明白。胡思敬所著《大盗窃国记》，认为袁世凯“篡窃之志蕴蓄十余年之久”，

---

① 《致达·狄·布拉姆函》，〔澳〕骆惠敏编：《清末民初政情内幕——〈泰晤士报〉驻北京记者袁世凯政治顾问乔·厄·莫理循书信集》上册，刘桂梁等译，知识出版社，1986 年，第 767 页。

② 张国淦编：《辛亥革命史料》，第 108 页。

③ 许恪儒整理：《许宝蘅日记》第 1 册，宣统三年十一月初九日，中华书局，2010 年，第 385—386 页。

④ 凤冈及门弟子编：《三水梁燕孙先生年谱》上册，出版地不详，1947 年，第 111 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 37 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 415 页。按：上谕中“［世凯］”括号里两字原空缺，为引者所加。

⑥ 《胡汉民自传》，《近代史资料》1981 年第 2 期（总 45 号），第 58 页。

⑦ 如胡思敬：《大盗窃国记》（《退庐全集》本），1923 年。

⑧ 陈伯达著《介绍窃国大盗袁世凯》，认为袁世凯是“近代中国的第一个窃国大盗”。“人民经过革命推翻了满清朝廷，但革命的果实却没有落在人民的手里，而被大地主大买办反动派代表人物袁世凯所篡窃而去。”（华北新华书店，1946 年，第 4、9 页，该书后来再版名为《窃国大盗袁世凯》，笔者见有新华书店 1949 年版）黎澍著《辛亥革命与袁世凯》，专列一章论述“袁世凯的窃取权力”（三联书店，1948 年，该书后来更名《辛亥革命前后的中国政治》，人民出版社，1954 年）。胡绳著《帝国主义与中国政治》，力图揭破袁世凯在清朝与革命之间大耍两面派“阴谋”，最后依靠“帝国主义者的支持”而取得“胜利”（人民出版社，1979 年，第 6 版，第 120、127 页，该书写于 1947 年）。李宗一的《袁世凯传》则着力描述袁世凯“攫取民国总统职位的阴谋活动”，其结论是：“在‘南北统一’的欢庆声中，革命果实被袁世凯篡夺。”（中华书局，1980 年，第 181、208 页）

其之所以利用南北和谈的方式迫使清帝退位，“其意盖以大清之亡，非亡于袁氏，而亡于革党；袁氏之取，取于革党，非取于大清也”①。胡思敬指破袁世凯的狡猾之处，其本意是要揭露袁世凯窃取了“大清”朝，但确实也指明了清朝被革命党推翻及袁世凯从革命党手中攫取国家政权的史实，也就是说袁世凯不是直接继承了清朝的统治权力。

事实上，在《清帝逊位诏书》中有谓：“由袁世凯以全权组织临时共和政府，与民军协商统一办法。”② 据新出《袁世凯全集》收录一份袁世凯《手批清帝逊位诏书稿》可知，袁世凯确实做了手脚。此处文字原稿是“由袁世凯以全权与民军组织临时共和政府，协商统一办法”③，袁世凯把“与民军”三字后移，意思大变。《清帝逊位诏书》颁布后，对此说辞，时人与后人多有误解，往往担心甚或认定清廷把统治权直接交给了袁世凯。胡汉民回忆与张謇之子张孝若的记载较有代表性，他们认为：胡汉民请张謇起草清帝退位诏书，并由唐绍仪转电袁世凯。袁擅自在后面加入“授袁世凯全权”一语，狡猾地自以为是从清政府取得政权。孙中山发现后，大怒责其不当，但袁与唐推诿于清廷，“且以其为遗言之性质，无再起死回生而使之更正之理”④。孙中山也曾致电袁世凯严正指出：“至共和政府不能由清帝委任组织，若果行之，恐生莫大枝节。执事明于理势，当必知此。”⑤ 袁世凯先是委托心腹梁士诒等人通过唐绍仪致电孙中山做了如下解释：

> 清谕有‘全权组织’字样，南方多反对者。实则此层系满洲王公疑惧，以为优待条件，此后无人保障，非有此语，几于旨不能降，并非项城意。故奉旨后，亦未遵照组织政府。清谕现在已归无效。若欲设法补救，除非清谕重降，自行取消不可。又万万无此办法。南方若坚持此意，实为无结果之风潮。⑥

在此，梁士诒等人清楚地说明所谓“清谕有‘全权组织’字样”，并非袁世凯之意（“非项城意”），袁世凯“奉旨后，亦未遵照组织政府”。稍后，袁世凯又亲自致电孙中山、黎元洪、各部总长、参议院、各省都督、各军队长，直接说明：“孙大总统来电所论，共和政府不能由清帝委任组织，极为正确。现在北方各省军队暨全蒙代表皆以函电推举为临时大总统，清帝委任一层无足再论。然总未遽组织者，特虑南北意见因此而生，统一愈难，实非国家之福。”⑦ 袁世凯也不以“清帝委任”为然，而“总未遽组织”临时共和政府。后人也许会认为这些均不无狡辩之意，但实际上梁士诒等人与袁世凯所说大致还是实情，最关键的一点是当时袁世凯确实还没有组织临时共和政府。尽管他也曾以“全权组织临时共和政府袁”的名义发布布告，但很快就改为“新举临时大总统袁”的新身份发布命令。⑧ 他对后者的认同更甚于前者，是显而易见的。

至于袁世凯的统治权力到底来源于何处，可从两个方面进一步具体分析：一方面，袁世凯的统治权力并不是来自清政府。如梁士诒等人所谓袁世凯实际上并没有遵照《清帝逊位诏书》组织临时共和政府，袁世凯自己也认为如此，是以袁世凯是否擅自加入“全权组织”字样，已没

---

① 胡思敬：《大盗窃国记》（《退庐全集》本），第 13 页。

② 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 37 册，第 432 页。

③ 《手批清帝逊位诏书稿》，骆宝善、刘路生主编：《袁世凯全集》第 19 卷，河南大学出版社，2013 年，第 545 页。

④ 张孝若：《南通张季直先生传记》，（上海）中华书局，1930 年，第 155 页；《胡汉民自传》，《近代史资料》1981 年第 2 期（总 45 号），第 56－57 页。

⑤ 《孙中山致北京袁慰庭先生电》，《南京临时政府公报》第 18 号，中国科学院近代史研究所史料编译组编辑：《辛亥革命资料》（《近代史资料》1961 年第 1 号〈总第 25 号〉），中华书局，1961 年，第 144 页。

⑥ 《唐绍仪致南京孙大总统电》，《南京临时政府公报》第 20 号，《辛亥革命资料》（《近代史资料》1961 年第 1 号〈总第 25 号〉），第 163 页。

⑦ 《致临时大总统孙文等电》，《袁世凯全集》第 19 卷，第 577 页。

⑧ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 37 册，第 435—436 页。

有实际意义；而且《清帝逊位诏书》还明确地说“将统治权公诸全国，定为共和立宪国体”①，也没有说要直接交予袁世凯。可见，袁世凯并没有直接继承清政府的统治权力。另一方面，袁世凯的统治权力实际上来自南京临时参议院，是对南京临时政府的直接继承。孙中山在清帝退位之后第一天便向南京临时参议院提出辞职，并推荐袁世凯自代。就在清帝退位之后第三天（1912年2月15日），南京临时参议院选举袁世凯为新任临时大总统。参议院致电袁世凯称：“查世界历史，选举大总统，满场一致者，只华盛顿一人。公为再见。同人深幸公为世界之第二华盛顿，我中华民国之第一华盛顿。”次日，袁世凯回电参议院，欣然表示接受，电称：“承贵院全体一致正式选举，凯之私愿，始终以国利民福为归。当此危急存亡之际，国民既以公义相责难，凯何敢以一己之意见辜全国之厚期。”② 3月8日，袁世凯将受职誓词电告南京临时参议院，得到参议院的认可，并由原任临时大总统孙中山通电布告全国。3月10日，袁世凯在北京正式宣誓就任临时大总统。誓词称：“民国建设造端，百凡待治，世凯深愿竭其能力，发扬共和之精神，涤荡专制之瑕秽，谨守宪法，依国民之愿望，蕲达国家于安全强固之域，俾五大民族同臻乐利。凡兹志愿，率履勿踰。俟召集国会，选定第一期大总统，世凯即行解职。”③ 袁世凯登上了中华民国临时大总统的宝座。随后，袁世凯根据孙中山颁布的《中华民国临时约法》，经南京临时参议院议决，任命唐绍仪为国务总理，组织了新的南北统一的中央政府。可见，袁世凯继孙中山之后为中华民国第二任临时大总统，其统治权力直接继承了南京临时政府，与其说是来自清政府的“委任”，不如说是来自南京临时参议院的授权。④

综上所述，关于清末民初的“权力流向”问题，实际上是从君主专制走向民主共和的制度变迁与重建的结果。清政府的权力并没有直接转移到袁世凯，尚有一个不容忽视的中间环节，那就是南京临时政府与南京临时参议院。一方面，南京临时政府通过革命的方式在各独立省区建立政权，分割了清政府的部分统治权力；另一方面，南京临时政府通过南北和谈的方式，与袁世凯合力迫使清帝退位，使清政府交出了另一部分统治权力，这一部分统治权力是清政府在接受优待条件的同时交给了南方革命政权，实际上还是暂时归于南京临时政府。由于清帝退位之后孙中山辞职，袁世凯继任，最后这两部分统治权力都由南京临时参议院授予新任中华民国临时大总统袁世凯。可见，清政府的统治权力经由南京临时政府与南京临时参议院，最终转移到袁世凯北洋集团。

三、“内外皆轻”与民初政治走向

清末“内外皆轻”权力格局对民初政治走向的重要影响，是辛亥革命在清廷中央与地方督抚权威一并衰落之际爆发，掌握军队尤其是新军的军人势力崛起，以袁世凯为首的北洋集团乘势而动，从军人干政到军人主政，试图重建统治权威而未能奏效，政局分崩离析，导致民国初年的军阀政治。

这期间值得注意的有三个重要环节：第一，军人干政使清政府乖乖就范。武昌起义爆发后，新军势力成为清朝中央与地方政府难以控制的力量，以致出现军人干政局面。其时军人干政有两个显

---

① 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第432页。按：据袁世凯《手批清帝逊位诏书稿》，此处原文是“将统治权暨完全领土悉行付畀国民，定为共和立宪国体”，袁世凯先是把“暨完全领土悉行付畀国民”改为“完全公诸全国”，随后又把“完全”两字圈掉，显得更加模糊。参见《袁世凯全集》第19卷，第544页。

② 《致南京临时参议院电》、《附录 临时参议院来电》，《袁世凯全集》第19卷，第578—579页。

③ 《孙文关于袁世凯受职誓词电》，中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第2辑，江苏古籍出版社，1991年，第105页。

④ 参见王世杰、钱端升：《比较宪法》，商务印书馆，1999年，第403页。按：该书出版于1927年，以后多次增订重版。

著的事例：一是张绍曾滦州兵谏立宪。清政府推行预备立宪本有抑制革命的目的，但一再拖延敷衍反而加速了革命的进程。就在清政府忙着调兵遣将应对前线紧急军情之际，立宪派在资政院内也要求加快推行立宪步伐，张绍曾滦州兵谏更是火上浇油。宣统三年（1911）九月初八日，新军第二十镇统制张绍曾联合第三镇协统卢永祥、第二混成协统领蓝天蔚、第三十九协统领伍祥祯、第四十协统领潘矩楹等人电奏清廷，以各军将士名义请愿改革政治，提出最后通牒式的十二条政纲，强烈要求年内即开国会，由国会改定宪法，组织责任内阁，内阁总理大臣由国会公举，国务大臣由总理推任，皇族永远不得充任总理大臣及国务大臣，还明确提出军人有参与解决现时规定之宪法、国会组织法及国家一切重要问题之权。① 在军人通电干政等多方面的压力下，清廷不得不下诏罪己，取消皇族内阁，并颁布宪法重大信条十九条。清廷妥协退让，是颓势尽显的标志，如陈夔龙所谓“帝位虽存，大权业已下移”②。滦州兵谏开启军人干政之先河，后果不堪设想。如王锡彤有谓：“朝廷之所以号召天下震慑群庶者，威信而已。今朝廷失信之事已更仆难数，此诏一出，更示天下以弱。现任兵官尚可迫胁，何人不可迫胁乎？威严尽失，何以立国？乱事之起，靡有涯已。”③ 金梁有云：“然以朝廷遽发信条，为军士所轻，卒启军人干政之举，后且合词请退位矣。”④ 王锡彤、金梁之言，果然不幸言中。二是段祺瑞电奏请愿共和。就在滦州兵谏三个月之后，十二月初八日，袁世凯为了迫使清帝退位，加紧“逼宫”步伐，指使北洋将领段祺瑞、姜桂题、倪嗣冲、段芝贵、曹锟、王占元、王怀庆、李纯、张怀芝、潘矩楹等 50 人电奏清廷，强烈要求清廷接受优待条件，赞同共和，并请“明降谕旨，宣示中外，立定共和政体，以现内阁及国务大臣等，暂时代表政府”⑤。此奏气势凌人，明显是要逼迫清帝退位。有人把北洋将领段祺瑞等人请愿之电与革命党人彭家珍炸良弼之弹相提并论，以为“实乃祛除共和障害之二大利器也”⑥。的确，袁世凯之所以能如此迅速逼迫清帝退位，并攫取民国大总统权位，“得力于段芝泉率前敌将士一电，请愿共和之最有力者也”⑦。无论是张绍曾滦州兵谏立宪，还是段祺瑞电奏请愿共和，都是军人干政的典型事例，软弱的清政府无可奈何，只能顺从地满足其政治意愿而不敢有丝毫的违背。

第二，袁世凯重建统治权威企望落空。袁世凯在北洋军人的支持下顺利地接掌了新生的民国政权，以袁世凯为首的北洋政府实际上是一个军人集团——北洋集团操控的中央政府。为了加强北洋政府的统治权威，袁世凯不断地采取措施笼络立宪派、旧官僚，打击革命党人，企图建立一个强有力的政府，结果却走了一条从临时大总统到正式大总统、独裁大总统、终身大总统乃至于洪宪皇帝的不归路。袁世凯通过镇压“二次革命”打败革命党势力以后，政治野心进一步膨胀，希望去掉“临时”性质，做正式大总统。1913 年 10 月 6 日，在北洋军警的威逼之下，国会通过三次投票勉强选举袁世凯为正式大总统。随后，袁世凯便以“乱党”为名宣布解散国民党，并撤销国民党党员之国会议员资格，继而又以“几酿成暴民专制之局”为名，宣布解散国会。⑧ 与此同时，袁世凯策动增修《中华民国临时约法》，为此特设造法机关——约法会议，并提出增修约法大纲案，咨交约法会议讨论。其增修约法之理由是：“临时约法适应于临时大总统，已觉有种种困难，若再适应于正式大总统，则其困难将益甚。”其主旨是改内阁制为总统制，尽可能扩大总统权限。约法会议遵照此意，制定新的《中华民国临时约法》，其要义在建立以总统集权为

---

① 张国淦编：《辛亥革命史料》，第 197—198 页。
② 陈夔龙：《梦蕉亭杂记》，第 122 页。
③ 王锡彤：《抑斋自述》，郑永福、吕美颐点注，河南大学出版社，2001 年，第 174 页。
④ 金梁：《光宣小记》，上海书店出版社，1998 年，第 38—39 页。
⑤ 张国淦编：《辛亥革命史料》，第 305—306 页。
⑥ 廖少游：《新中国武装解决和平记》，（北京）陆军编译局印刷所，1912 年，第 72 页。
⑦ 王锡彤：《抑斋自述》，第 179 页。
⑧《解散国民党令》（1913 年 11 月 4 日）、《布告解散国会原因文》（1914 年 1 月 10 日），章伯锋、李宗一主编：《北洋军阀（1912—1928）》第 2 卷，武汉出版社，1990 年，第 500—501、512 页。

核心的“强有力之政府”。约法会议咨复文宣称：

> 方今共和成立，国体变更，而细察政权之转移，实出于因而不出于创。故虽易帝制为民国，然一般人民心理，仍责望于政府者独重，而责望于议会者尚轻。使为国之元首而无权，即有权而不能完全无缺，则政权无由集中，群情因之涣散，恐为大乱所由生。此以历史证之，而知应含有特性者也。世界各共和国，其幅员皆不及我国之广大。盖地狭则治之也易，地广则治之也难。中国横亘东亚，方二万万里，而且五族各异其性，南北各异其宜。苟无一强有力之政府提挈全局，各自为政，不相统一，势必以内部之破坏，妨及国际之和平。此以地理证之，而知其应含有特性者也。且共和成立，开自古未有之创局。建设未遑，飘摇风雨，纲解纽绝，无可遵循。当此千钧一发之时，即遇事过为审顾，已有稍纵即逝之虞，若设法牵掣多方，将不免立见危亡之祸。乃临时约法于立法权极力扩张，行政权极力缩减，束缚驰骤，使政策不得遂行。卒之筑室道谋，徒滋纷扰，贻害全国，坐失事机。夫国家处开创之时，当多难之际，与其以挽救之责委之于人民，委之于议会，其收效缓而难，不如得一强有力之政府以挽回之，其收效速而易。所谓易则易知，简则易从也。况人民政治知识尚在幼稚时代，欲其运用议院政治，窃恐转致乱亡。此以现在时势及风俗习惯证之，而知其应含有特性者也。本会议基此理论，勒为成文。以统治权之不可分割也，于是设总揽机关。以议会政治之万不宜于今日之中国也，于是以总揽统治权属之于国家元首。以重大总统之权而又不能无所限制也，于是有对于全体国民负责之规定。以国势至今，非由大总统以行政职权急起直追，无以救危亡也，于是凡可以掣行政之肘，如官制、官规之须经院议，任命国务员、外交官以及普通缔结条约之须得同意等项，皆与删除；凡可以为行政之助者，如紧急命令、紧急财政处分等，悉与增加。以国权脆弱亟宜注重军防也，于是特定陆、海军之统率及编制权，以扬国威而崇兵备。以共和建设来日方长，非策励殊勋不克宏济艰难也，于是设各项特别荣典，以符优待而劝有功。以大总统之职责既重，必须有审议政务机关以备咨询也，于是有参政院之设，以维持共和立宪之精神。……此次增修约法之结果，名以降大总统之权，即实以重大总统之责。①

经过约法会议修订而成的《中华民国临时约法》（又称“袁记约法”），规定大总统作为国家元首“总揽统治权”，事实上赋予了大总统独裁统治的权力。但是，袁世凯对于做这样一个独裁大总统仍不满意，又指使约法会议修正《大总统选举法》，改变原有大总统任期五年、可连任一次的规定，确定大总统任期十年，得连任（无限期），以及每届大总统选举时，由现任大总统推荐三个候选人，先期亲书其姓名于嘉禾金简，密储金匮，藏于大总统府特设之石室。② 这便实现了大总统终身制，并可能传给子孙后代，大总统选举法已无限接近皇位继承法。袁世凯如此肆意妄为，并没有多少阻力，于是一不做二不休，以致演出一幕洪宪帝制的丑剧。帝制终归逆潮流而动，袁世凯重建统治权威的迷梦随之灰飞烟灭。

第三，北洋集团的分裂与军阀割据。袁世凯在护国战争的炮火声中忧郁去世，北洋集团迅速面临着树倒猢狲散的境地。尽管袁世凯一世枭雄，在清末民初政坛上纵横捭阖，甚至倒行逆施，但时人对袁世凯的惨淡结局不无哀婉之意。恽毓鼎从逊清遗民的视角评论袁氏，有谓：

> （袁氏）固一世之雄也，一误于辛亥之推倒清朝，再误于乙卯之欲登帝位，结果如斯：众叛亲离，赍恨长往。若使辛亥之冬力主君主立宪，奉宣统皇帝于上，而己以王爵筦内阁，揽大权，削平东南巨乱，何惭千古第一流人物。即不然，始终以总统制治世，为民国第一任开先，亦不失为英杰。初衷忽变，为德不卒，忠信两失，实左右群小误之也。③

---

① 《公布中华民国约法之布告》（1914 年 5 月 1 日），《袁世凯全集》第 26 卷，第 209—212 页。按：标点多有调整。

② 《公布修正大总统选举法令》（1914 年 12 月 29 日），《袁世凯全集》第 29 卷，第 636—637 页。

③ 史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第 2 册，浙江古籍出版社，2004 年，第 771 页。

许宝蘅从民国仕宦的角度品评袁氏，有云：“项城生平怀抱极阔，大欲建功立名，果敢坚强，乘时际会，当国五年，訾毁者虽多，要非群材所能比拟也。星命家多言其今年不利，其果然耶？国事如何，黝冥莫测，不独为逝者哀，实可为斯民痛也。”① 与恽毓鼎哀婉袁世凯个人声名上晚节不保的情形不同，许宝蘅更担忧国家与人民的前途命运。毋庸讳言，袁世凯在辛亥鼎革之际之所以能攫取民国大总统的权位，确实是“非袁莫属”的结果，有如许宝蘅所谓“非群材所能比拟”的过人之处。袁世凯在世时，虽然北洋集团内部各派系不免矛盾重重，但因为有这个主心骨而不能不说尚有较强的凝聚力；同时，正是由于袁世凯的存在，使得其他非北洋势力不敢轻举妄动，从而暂时维系了全国表面上的统一性。袁世凯突然去世，谁能继承他的衣钵就成了极大的政治问题。黎元洪虽然以副总统名义直接上位大总统，但并非北洋系的黎氏完全没有统摄北洋集团的名望与实力。段祺瑞与冯国璋则大致势均力敌，结果不但不能恢复北洋集团的最高统治权力，反而只能分裂为相互对立的派系而争斗不已。北洋集团分裂为段祺瑞的皖系、冯国璋的直系，张作霖的奉系后来加入，西南军阀等各地方派系纷起，这些事件整体构成了北洋时期的军阀割据局面。

最后需要着重说明的是，民初军阀不是清末地方督抚势力自然增长的延伸，而是掌握军队尤其是新军的新生势力的崛起。如孙中山在总结革命的经验教训时曾非常痛心地反省说：“排满成功以后，各省同志——由革命所发生的新军人，或者满清投降革命党的旧军人，都是各据一方，成了一个军阀，做了一个地方的小皇帝，想用那处地盘做根本，再行扩充。”② 事实上，不仅有不少参加革命的新旧军人成了军阀，参与镇压革命的北洋新军将领及各地新旧军事首领，在进入民国以后也大都成了军阀。齐锡生认为：“各省督军很少能完全控制自己的管辖领地。有许多小军阀、师长、地区驻军司令，甚至旅长，都急于争夺地盘。这些势力较小的军人不管有没有正式宣布，实际上都是独立于中央政府和省政府的。”③ 陈志让认为：“如果以旅长以上这一个时期的军人为军阀，我们应该考虑的有一千三百个军阀。”④ 显然，民国时期的军阀主要是军人出身者。

关于近代军阀的起源问题，罗尔纲早年讨论咸同时期“兵为将有”与“督抚专政”时曾认为，由于曾国藩的湘军与李鸿章的淮军、袁世凯的北洋新军一脉相承，晚清“督抚专政”的直接后果，便是在民国初年袁世凯死后“北洋军阀遂演分崩割据之局”⑤。后世学者关于曾国藩、李鸿章与湘淮军史研究，及其对于晚清民初政局的认识，大都秉承了罗尔纲由“督抚专政”而“军阀割据”的基本论断，并不同程度地予以较深入的阐述。他们立论的基本逻辑是，清末“督抚专政”，地方主义抬头，地方势力增大，在民初便直接蜕变为近代军阀，甚至把曾国藩、李鸿章看作近代军阀的鼻祖。这个逻辑推论似是而非，并不符合历史实际。

其实，民初军阀主要是清末军人，尤其是新军将领，而不是地方督抚。进入民国以后，前清督抚大都步入遗老行列，而新旧军事将领则在政治舞台上纵横捭阖，异常活跃。从袁世凯统治时期（1912 年 3 月 10 日至 1916 年 6 月 6 日）各省军政长官出身背景统计分析，便可略见其端倪。据相关资料统计分析⑥，可得出两点重要认识：一是新旧军事将领占绝大多数。在袁世凯统治四年多时间里，各省军政长官 59 人，有 36 人来自新旧军事将领，包括新军统制、协统、标统、管

---

① 许恪儒整理：《许宝蘅日记》第 2 册，第 582 页。

② 孙中山：《三民主义·民生主义》，《孙中山全集》第 9 卷，第 385 页。

③ 〔美〕齐锡生：《中国的军阀政治（1916—1928）》，杨云若、萧延中译，中国人民大学出版社，2010 年，第 17 页。

④ 陈志让：《军绅政权——近代中国的军阀时期》，三联书店，1980 年，第 6 页。

⑤ 罗尔纲：《湘军新志》，商务印书馆，1939 年，第 244 页。

⑥ 钱实甫编著、黄清根整理：《北洋政府职官年表》，华东师范大学出版社，1991 年，第 69－81、237－278 页；孙宝铭编：《北洋军政人物简志》，章伯锋主编：《北洋军阀（1912－1928）》第 6 卷，武汉出版社，1990 年，第 352－565 页；徐景星等编：《北洋军阀人物小志》，来新夏主编：《北洋军阀》第 5 册，上海人民出版社，1993 年，第 291－389 页。

带、督队官、教官与清朝提督、巡防营统领、管带等，占总数61%；另有革命党人即职业革命者7人，占12%；旧官僚与立宪派包括督抚、部院大臣、布政使、劝业道及谘议局议长16人，占27%。可见军人势力之强大，段祺瑞、冯国璋、张作霖、张勋、段芝贵、倪嗣冲、张怀芝、靳云鹏、王占元、陈宧、李纯、赵倜、阎锡山、陆荣廷、唐继尧、汤芗铭、陈炯明、龙济光、刘显世、杨增新等著名的北洋时期军阀头目均赫然在列。二是地方督抚势力甚微。旧官僚包括督抚10人，其中未独立省份东三省总督赵尔巽、吉林巡抚陈昭常、署黑龙江巡抚宋小濂、署山东巡抚张广建、河南巡抚齐耀琳、新疆巡抚袁大化，均由袁世凯于1912年3月15日电令改称都督，同时山西巡抚张锡銮改署直隶都督。他们大都任职较为短暂，如赵尔巽年底即请辞退隐，陈昭常、宋小濂在次年“二次革命”前后辞免，张广建改称都督仅14天便调任，齐耀琳改称都督仅8天便请假后辞职，袁大化更是托病请免而并未就职。另外，江苏巡抚程德全是武昌起义后第一个改称都督的巡抚，但在“二次革命”之后，遂退出政坛，闭门诵佛，不问政事。署直隶总督张镇芳出任河南都督，安徽巡抚朱家宝出任直隶都督，都是因为与袁世凯亲近的关系。这些督抚在民国时期大都少有作为，与上述军人势力几乎不可同日而语。

总之，从民初军阀并非清末地方督抚而多为新旧军事将领的事实可知，近代军阀的起源并非地方势力的兴起，而是军人以武力控制地方的结果。在清末“内外皆轻”权力格局之下，中央与地方权威一并衰落，军人势力乘间而起，以致出现军人干政的局面。袁世凯正是依靠北洋新军的力量，进入清廷权力核心，从中央而不是从地方控制清政府，借革命之力，迫使清帝退位，并攫取新生的中华民国政权。本来，袁世凯企图建立强有力的政府，重建统治权威，扭转清末以来“内外皆轻”的局面，但却逆潮流而动，走上了帝制自为的不归路。袁世凯去世后，没有强有力的核心人物能够牢固地控制最高统治权力，北洋集团四分五裂，各自为政，全国演变为军阀割据局面，涌现无数大大小小的军阀。这些军阀，并不是先前就有地方根基，实际上只是因掌握一定的军队而控制相应的地盘而已。全国性军阀，如皖系段祺瑞、直系冯国璋为北洋重要将领，从中央控制地方，地方军阀多为军事将领掌握军队后控制地盘，如东北张作霖（后来走向中央成为全国性军阀）、山西阎锡山、广西陆荣廷、云南唐继尧、广东陈炯明等，都是如此。他们各自盘踞一方，为争夺地盘和统治权力而互相厮杀。早在曹锟发动北京兵变时，有人感叹：“五代骄兵之祸，将见于共和世界矣。”① 历史无情地重演了，近代中国政治在袁世凯之后不可避免地走向了军阀混战之局。

References

Anthony M. Orum. *Political Sociology*. Translated by Zhang Huaqing et al., Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, 1989.

Edmund S. K. Fung. *The Military Dimension of the Chinese Revolution*. Translated by Guo Taifeng, Shanghai: Shanghai renmin chubanshe, 1994.

Hsi-Sheng Ch'i. *Warlord Politics in China*, 1916–1928. Translated by Yang Yunruo and Xiao Yanzhong. Beijing: Zhongguo renm daxue chubanshe, 2010.

Hu sheng. *Diguo zhuyi yu zhongguo zhengzhi* (Imperialism and Chinese Politics). Beijing: Renmin chubanshe, 1979.

Li Shu. *Xinhai geming yu Yuan Shikai* (The Revolution of 1911 and Yuan Shikai). Hongkong: Sanlian shudian, 1948.

Li Xizhu. *Difang dufu yu qingmo xinzheng: Wanqing quanli geju zai yanjiu* (Local Governors and New Policy Reforms: Further Study on the Power Structure in Late Qing). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2012.

Li xizhu. "Wanqing difang dufu quanli wenti zai yanjiu: Jian lun qingmo 'nei wai jie qing' quanli geju de xing

① 史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第580页。

cheng" (Further Study on the Power of Local Government in the Late Qing Dynasty: The Concurrent Weakness of Central and Local Governments in the Late Qing Dynasty). *Qingshi yanjiu* (The Qing History Journal), (3) 2012.

Li xizhu. "Xinhai dingge zhiji difang dufu de chuchu jueze" (The Courses of Action Chosen by Governors-General and Governors in the 1911 Revolution). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies), (3) 2012.

Li Zongyi. *Yuan Shikai zhuan* (Biography of Yuan Shikai). *Beijing*: Zhonghua shuju, 1980.

Liu Kuang-ching. "Wanqing dufu quanli wenti shangque" (Discussion on the Power of the Governor-generals in Late Qing Dynasty). *Zhongguo jindai xiandai shi lun ji* (Proceedings of Modern Chinese History), Vol. 6. Taiwan shangwu yinshuguan, 1985.

Liu Wei. *Wanqing dufu zhengzhi*: *Zhongyang yu difang guanxi yanjiu* (The Politics of Governors in Late Qing: A Study of the Relationship between Central and Local Government). Wuhan: Hubei jiaoyu chubanshe, 2003.

Luo Er-gang. "Qingji bingweijiangyou de qiyuan" (The Origin of Soldiers were Owned by Generals in the Late Qing Dynasty). *Zhongguo shehui jingji shi jikan* (Journal of Chinese Social and Economic History), Vol. 5, (2) 1937.

Luo Er-gang. *Xiangjun xinzhi* (The New Record of Hunan Army). Changsha: Shangwu yinshu guan, 1939.

Ralph L. Powell. 1895 – 1912 *nian zhongguo junshi liliang de xingqi* (The Rise of Chinese Military Power, 1895 – 1912). Translated by Chen Xiafei et al., Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 1979.

Samuel P. Huntington. *Biandong shehui de zhengzhi zhixu* (Political Order in Changing Societies). Translated by Zhang Daiyun et al., Shanghai: Shanghai yiwen chubanshe, 1989.

Sun Yanjing. " 'Neiqingwaizhong' yihuo 'neiwaijieqing'? —— Ping Li Xizhu *Difang dufu yu qingmo xinzheng* jianlun wanqing zhengzhi shi yanjiu" ("Strong Inside and Weak Outside" or "Weak Inside and Weak Outside"? —— Commenting on *Local Governors and the New Policies in the Late Qing* by Li Xizhu Also Discussing Studies on Late Qing Political History). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies), (2) 2014.

Further Study on the Concurrent Weaknesses of Central and Local Governments and Political Trends in the Late Qing Dynasty and the Early Republic of China

LI Xizhu (The Institute of Modern History, Chinese Academy of Social Sciences; xzli@cass.org.cn)

At the time of the political transition in 1911 power relationships had evolved in favor of the local governments, which was the logical result of the Qing Dynasty's decentralization of political authority to the provincial governors during the New Policy Reform. The political trends, from the autocratic monarchy of the late Qing to the process of institutional change and reconstruction of the democratic republic system, led to the transfer of the sovereignty of the Qing government to the Nanjing Provisional Government and from the Nanjing Provisional Senate eventually to the Northern Warlords Government. In general, the patterns of declining central government power had an important influence on the political trends in the early Republic of China. This included the outbreak of the Revolution of 1911 when the authority of the Qing Empire declined relative to the local governments, and the transformation of the Peiyang Clique headed by Yuan Shi-kai from "military intervention" to "military domination." But efforts to rebuild political authority did not work, finally leading to the stratocracy. However, the appearance of the stratocracy was not the natural outgrowth of the power of local governors in the late Qing Dynasty, but the rise of new forces of the New Army.